

跨政府網絡的合法性與問責

Dr Alexander Ressos, TEP
Attorney-at-Law (Switzerland), Solicitor (Hong Kong),
Solicitor (England & Wales)

本章所述的各機構在法學和政治學中被作為跨政府網絡加以分析。Anne-Marie Slaughter 在 2004 年出版的 *A New World Order* 一書中提出世界日益由各國官員、監管者、法官和立法者組成的網絡所治理，他們在沒有傳統外交居間的情況下開展跨境合作。她以巴塞爾委員會及其他金融監管網絡作為核心例證。¹在 Slaughter 看來，此類網絡之所以有效，是因為它們彙集了擁有共同職業文化、能夠迅速達成一致的專家。她也認識到，這些網絡帶來了問責問題，因為在網絡中行事的國家官員並不像締結條約的外交官那樣受到同等的控制。

Chris Brummer 在 *Soft Law and the Global Financial System* 一書中探討了為何這些機構不具約束力的標準仍被廣泛遵循。他的答案指向聲譽機制、市場紀律和制度壓力的結合：不遵循標準的法域會在同行評議和國際貨幣基金組織（IMF）的評估中受到批評，面臨更高的融資成本，並被排除在合作之外。²金融穩定理事會（FSB）對實施情況的監測、其同行評議以及向二十國集團（G20）提交的報告，可被理解為藉助透明度使軟法“硬化”的一種嘗試。另一些作者則從全球行政法的視角分析巴塞爾委員會及其姊妹機構，並探討透明、參與、說理決策和審查等原則是否應適用於它們。³

跨政府網絡的合法性與問責

批評者提出了若干異議。第一項涉及成員資格。儘管FSB和巴塞爾委員會在2009年後擴大了成員範圍，納入了G20經濟體，但世界上大多數國家仍處於其外，必須採納自己未曾參與起草的標準。國際保險監督官協會（IAIS）和國際存款保險機構協會（IADI）成員廣泛，較少受到這一異議的影響。第二項異議涉及金融業的影響力：金融業擁有資源，能夠深度參與諮詢並遊說各國成員。第三項異議涉及民主控制。在巴塞爾通過的標準由各國立法者實施，而他們往往回旋餘地甚小，因為偏離國際標準會帶來聲譽成本，並招致同行的批評。⁴

各機構以不同方式回應了這些批評。大多數機構如今就標準草案公開徵求意見，並公佈所收到的意見。FSB公佈其工作計劃，定期向G20報告，並設立了區域諮詢小組，以吸納非成員參與。其主席在本國議會委員會出席陳述，一些國家的議會還設立了在國際標準實施之前對其進行討論的程序。在瑞士，國際金融事務國務秘書處（SIF）協調瑞士對這些機構的參與，而聯邦議會則以通常方式審議由此產生的立法。⁵2023年後美國圍繞巴塞爾III最終改革的爭論——業界和國會議員的反對導致該提案被撤回和修訂——表明各國的政治程序仍保有抵制在巴塞爾商定之標準的能力。

從律師的角度看，這些機構最有意思的特點在於其將私法形式與公共職能相結合的方式。FSB、IAIS和IADI是依據《瑞士民法典》（CC）設立的協會，但其成員是公共主管機關，其標準塑造著許多國家的公法。這種混合形式賦予它們靈活性，使其免於條約組織的僵化。但這也意味著，公法的傳統工具，從司法審查到議會監督，都無法直接觸及它們。因此，問責是經由各國成員間接實現的，而各國成員須對本國的立法機關和法院負責。這種間接問責是否足夠，是一個理性的觀察者之間存在分歧的問題。只要這些機構繼續制定具有如此重大實際意義的標準，這一問題就不大可能得到解決。

1 註釋

1. Anne-Marie Slaughter, A New World Order (Princeton University Press, 2004) , 尤其是關於監管網絡的第 1 章和第 2 章。有待核實。
2. Chris Brummer, Soft Law and the Global Financial System: Rule Making in the 21st Century (Cambridge University Press, 2012 ; 第 2 版, 2015) 。有待核實。
3. Michael S. Barr and Geoffrey P. Miller, “Global Administrative Law: The View from Basel”, European Journal of International Law 17 (2006), 15–46 ; Benedict Kingsbury, Nico Krisch and Richard B. Stewart, “The Emergence of Global Administrative Law”, Law and Contemporary Problems 68 (2005), 15–61 。有待核實。
4. 例如參見 Eric Helleiner, The Status Quo Crisis: Global Financial Governance after the 2008 Meltdown (Oxford University Press, 2014) ; Daniel K. Tarullo, Banking on Basel: The Future of International Financial Regulation (Peterson Institute, 2008) 。有待核實。
5. 關於瑞士對參與國際金融機構的協調, 參見國際金融事務國務秘書處 (SIF) 的年度報告以及聯邦委員會關於金融市場政策的報告。有待核實。

僅供一般參考。本文不構成法律或稅務意見, 不能取代針對個別情況的專業意見, 亦不建立律師與客戶關係。本文反映截至 2026 年 9 月的法律狀況。

網上版本 : hk.helveticaregister.com/basel-legitimacy-and-accountability-of-transgovernmental-networks